

## 堅守立場抑理性選擇

### ——評析立法局審批新機場撥款的策略性行為

周柏均

(原載《信報財經月刊》1994年12月)

千呼萬喚的新機場總體財務安排協議，前後經歷了兩年多時間，終於在11月4日早上由中英雙方聯絡小組代表簽署，協議是以會議紀要文本的方式簽訂。1991年中簽訂的新機場備忘錄，只提及政府舉債的數目，但這次紀要文本，不但清楚列明港府就新機場和機場鐵路的注資和債務的數額及安排，更進一步涉及工程的成本控制、撥地模式、工程合約索賠，以至為未能在97年完成的工程備妥足夠的資金等範圍。紀要的內容顯示中方要全面「介入」香港新機場計劃，現時的形勢是香港正進行一個「中英決策，港人實施」的新機場建設計劃。

令人覺得奇怪的是紀要文本只屬一份外交協議，在事前沒有諮詢香港立法局的情況下，為甚麼可以如此清楚界定港府對新機場計劃的注資和借貸比率？香港的立法局理論上擁有決定投資於機場計劃公帑開支的絕對權力。香港立法局過往對港府提出各項新機場撥款的取態，是否已經清楚向中英雙方提供清楚的信息——只要中英達成協議，立法局一定會通過有關撥款要求！港府過往的新機場撥款從未被立法局否決，港府官員在中英簽訂紀要文本後，立刻透露會一次過要求立法局撥出230億元注資興建機場鐵路，結果如何，在此文完稿時尚未得知。本文試圖從過往新機場撥款中微觀分析行政與立法部門的互動和行動策略，勾劃行政與立法部門的宏觀關係。

#### 立法議會對政策的影響

西方學者曾提出不同分類，顯示立法議員在影響政府政策時所扮演的角色。波士比 (Nelson W.Polsby) 將立法議員分為倡議者 (Transformative Legislatures) 和評議者 (Arena Legislatures)。(1) 前者以美國立法議員為代表，他們有獨立的能力將政策意念制定成法律；後者以英國立法議員為代表，他們主要代表社會上不同的力量，在議會中充當評論員的角色。奈頓 (Philip Norton) 其後將立法議員對政策及制度的影響力以不同程度分為三類——第一類是政策制定型 (Policy-making Legislatures)；第二類是政策影響型 (Policy-influencing Legislatures) 和第三類無政策影響力型。(2)

香港立法局對政府政策的影響，主要受制於香港一直奉行的行政主導政治架構，港督會同行政局才是政策和條例草案的主導機構。根據「皇室訓令」第24條，舉凡一切涉及公共開支的條例、決議或問題，須由港督提出或經港督同意，方可在立法局辯論和考慮。在今年5月，港督曾以此否決立法局內三大政黨要求提出有關差餉的修訂案。

立法局雖可透過辯論和提出質詢，審查政府政策的素質和效用。但眾所周知，立法局通過的動議辯論對政府並沒有約束力。立法局曾在 1992年5月及 94年4月提出兩次有關新機場建設經濟層面的辯論，第一個動議辯論在立法局獲得通過，但決議極其空泛，只要求政府確保新機場核心工程的開支，不致實質影響社會服務及其他工務工程的開支。第二個辯論則要求政府對新機場總體財務安排增加注資，結果是原動議和修訂動議均罕有地未獲通過。

### 財務委員會的角色

另一方面，立法局也可透過財務委員會、政府賬目委員會，以及審批每年政府所提交的財政預算案，從而監管公共開支，影響政府的施政。例如新機場各項建設的支出，主要是由資本投資基金和資本儲備基金支付，立法局財務委員會在審批這些工程項目的撥款要求時，便能影響各項新機場建設的政策性決定。

財務委員會是立法局屬下一個常務委員會，成員包括布政司、財政司，以及立法局當然官守議員以外的全體議員。財委會主要是執行公共財政條例所授予的職權，會上審核所有公共開支的撥款建議。任何涉及使用公帑計劃均須獲得該委員會批准，才可付諸實行。財委會的一項主要職責，就是考慮及批准開支預算的更改。

英國下議院並沒有設立類似香港立法局財務委員會的小組。根據學者邁樂文 (Norman Miners) 的見解，由於財委會對政府的公共開支有最終否決權力，其重要性更在立法局全體大會之上。過往財委會對政府別個政策確曾發揮一定的影響，並不如一般人所想像，只是另一枚橡皮圖章。<sup>(3)</sup> 不像立法局內其他動議辯論和事務委員會的工作，財委會的決定是涉及實質性的資源分配，議員需承擔有關決定的政治責任。

隨著立法局逐步開放，議員對政府撥款要求的態度，更為謹慎。在90-91年度，被財委會撤回的文件只有1份；但在 91-92 年和 92-93 年度，被撤回的文件分別有 6 份和 4 份。<sup>(4)</sup>

當然，財委會的權力是受到限制的。財委會不能增加政府要求以外的公共開支，財委會只有權對政府公共開支的要求作出批准、否決或者削減的決定；財委會不能對政府的收入及稅收作任何修改。

## 政黨的新機場政策立場

從表一可以看到立法局內各政黨對新機場的政策立場，可謂五花八門、洋洋大觀。局內三大政黨，均曾對新機場總體財務安排表明立場。港同盟贊成第一套財務方案，反對大幅注資興建新機場及機場鐵路，要求政府以發行債券的方式融資興建。匯點亦反對大幅注資興建新機場及機場鐵路，並提出「四四二」方案，即建設新機場的費用四成來自政府、四成來自私人及二成舉債。自由黨(啓聯)的立場比較飄忽，隨時勢而轉變，唯一較具體的建議是削減機場鐵路成本50億元。

政策立場一般被認為反映政黨的理想和基本特色，表明了意識形態和價值取向。政黨政策立場或者政治綱領是否存在「真正」的差異，一直是十分富爭議性的政治課題。<sup>(5)</sup> 如果從純概念的層面出發，我們應該很容易分辨出一個信奉馬列主義與一個信奉自由經濟思想政黨政策立場的分別。但事實上，很多政黨的政策立場只是一些政治口號。

政黨對本身政策立場是否「真正的信徒」？還是在行為上是傾向追求最大效益的「理性行動者」？根據公共選擇學派學者唐斯 (Anthony Downs) 的見解，政黨是為贏取選舉而制定政策，而不是為制定政策而去贏取選舉。<sup>(6)</sup> 在互相競爭的過程中，政黨政策立場分野會逐漸拉近，達到一個中位投票人 (Medium Voter) 的位置。這位置可以迎合大多數選民的願望和要求，從而爭取更多的選票。<sup>(7)</sup>

傳統政治學對議員行為的研究，傾向集中他們在議會內的角色類型研究 (Role Analysis)。議員代議角色一般分類為---(1) 受託人 (Trustee)，議員主要根據自己的判斷作政治決定；(2) 代言人 (Delegate)，議員主要依照選民的意見和指示而行事；及(3) 政治人 (Politico)，這類議員有時採用受託人的角色，在另一些時候會採用代言人的角色。<sup>(8)</sup> 但這種角色類型研究的靜態分析，一方面不能對議員的行為作準確的預測，也不能解釋議員的策略性行為，很多實例均顯示，議員在議會中的行為，並沒有一個固定的模式。

表一. 本港各政黨對新機場政策立場

	啟聯(自由黨)	港同盟	匯點	民協	民建聯
<b>新機場財務安排</b>					
<b>(1) 第一套方案【註一】</b>	只贊成機場借貸部分安排	贊成	贊成	增加私人參與	降低成本
<b>(2) 第二套方案【註二】</b>	贊成中英各出100億元	有保留	贊成 中方100億元 英方200億元	基本上同意 降低注資數量	贊成 反對動用土地基金
<b>(a) 融資策略</b>	曾提議將機管局上市	發行債券	四成政府、四成私人發展商、兩成舉債	發行債券 動用土地基金	?
<b>(b) 備用股本</b>	反對	贊成	贊成	反對	反對
<b>(c) 成本封頂</b>	?	反對	反對	?	贊成
<b>(3) 第三套方案【註三】</b>	增加250億元注資	反對大幅增加注資,考慮增加撥地	?	增加400億元注資。將土地基金作借貸之用	降低成本,將機場賣地收入和港府儲備增加注資
<b>(4) 第四套方案【註四】</b>	注資比例合理	重新評估機場沿線賣地收入,將收入全數作注資,62公頃土地作額外批地	保證新的注資不會削減其他公共開支	?	將注資額提高至882億元
<b>機場鐵路</b>	支持興建中環至青衣一段,將成本削減50億元	支持,建議延長還款期,將機鐵和大嶼山線賬目分開。首先興建中環至青衣一段。	支持	支持在97年前建中環至青衣一段,增設屯門線。	降低成本
<b>機場落成日期</b>	97年	不以97年為限	不以97年為限	2001年	不以97年為限
<b>以「按部就班」方式推展新機場</b>	反對	贊成	反對	反對	反對
註一: 92年4月港府公布第一套以借貸為主的財務方案。 註二: 92年9月英方提出的財務方案,建議港府及中方各自撥出機鐵沿線賣地收入,用作增加注資。 註三: 93年6月英方向中方提交新機場財務新建議。 註四: 行政局94年2月1日通過的方案。 (?) 立場不明					

## 在立場與理性之間

在多次重大新機場撥款審批的過程中，政府和各大政黨都在進行一系列盤算、利益評估和討價還價的遊戲。當然，這些遊戲參與者的選擇和互動，並不是發生在真空之中，而是受著議會內權力分布和規範及當時社會政治環境所限制。遊戲的參與者自始至終都對利益和代價精打細算，這足以證明他們是理性的行動者 (Rational Actor)。(9)

本文選取了幾個新機場撥款的個案，從而顯示港府及立法局議員的策略性行爲。政黨對新機場工程主要撥款申請的取向，可參閱表二。

港府在 92年5月中向財委會申請額外撥款 23.7億元，用以興建青馬大橋工程。青馬大橋工程的落實，不但可平息當時中英有關新機場選址的爭論，更能令整個新機場計劃從速開展。

撥款項目	日期	數額(億)	自由黨	港同盟	匯點	民協	民建聯
青馬大橋	15/05/92	23.7	v	x	v	x	—
機場平台	27/11/92	67	x	v	x	v	x
臨機局行政及工程撥款	18/06/93	5.6	v	o	o	x	v
臨機局行政及工程撥款	21/01/94	16.7	v	v	v	v	?
機場設施及機鐵工程	04/02/94	45.5	v	v	?	?	?*
機場鐵路注資	03/06/94	7.1	v	v	v	?	?*
機場大樓	01/07/94	151	v	o	o	?	?*

V：贊成 x：反對 o：棄權 ?：立場不明  
\* 在財委會中並未作分組投票

港府在 92年5月8日公布青馬大橋的招標結果，是由第二低價的英日集團獲得，比最低出價者南韓現代財團的價格高出 24億元。港府意識到社會人士肯定會懷疑港府有意偏袒英資財團，於是改變遊戲規則，以閉門會議的方式，向立法局議員解釋韓國財團落選的原因。

港同盟當時挾著直選大勝的姿態，充分扮演反對黨的角色，直接挑戰港府的招標決定。他們亦眼見港府為求清白的弱點，所以進一步要求邀請落選財團出席財委會進行解釋。此舉試圖拓大以往財委會只集中批核行政部門就公共支出提出撥款要求的職能，進而評核行政部門如何釐訂公共開支的政策決定。其實，這兩者不能分割，只是過往財委會一直非常被動地審批政府的撥款要求而已。

邀請韓國財團一事，港府在啓聯及其他立法局議員的支持下，最後以表決形式遭否決。在正式審批撥款時，港同盟仍以監察公共開支為本分，最後以由於在工程早期已須付半數興建費用可能會出現隱形超支為理由，投下他們在所有機場撥款中唯一的反對票。

1992年11月的新機場平台撥款申請，可說是財委會有史以來最重要和富爭議性的一次審批。當時中英關係因港督彭定康的政制方案而陷入極度低潮。中方在10月的機場會談中，亦正式否決英方提出的第二套機場財務安排。當時的政治形勢非常嚴峻，中英雙方不可能在短期內就機場財務達成協議，而如果新機場的地盤平整工程不能如期批出，新機場的興建將遭腰斬。

這次平台撥款的重要性是突顯了中英在香港問題缺乏協議的情況下，立法局內各黨派在作出決定時的競爭模式。港府的策略是，一方面強調應將機場與政制分開處理，提出以按部就班的方式推展新機場計劃，另一方面則將新機場重要政策決定的政治責任交由立法局承擔。

如果從保障工商業利益的角度來看，啓聯支持有關撥款的決心，應比港同盟為強。在港府公布有關撥款申請的初期，啓聯表示原則上支持，而港同盟及匯點則要求港府須提交一份完整策略和應變計劃，才支持撥款。但形勢急轉直下，啓聯突然一改以往作風，對撥款的數額多番刁難，由於啓聯擁有17票，加上匯點其後表示不支持撥款，港府大為緊張，於是主動削減一些平台工程的工程撥款項目。

港同盟眼見中方及啓聯對撥款提出異議，於是一改反對黨的取向，轉而全力維護政府。他們提出支持撥款的理由竟然是過往啓聯經常提出的理由---如果撥款遭否決，將影響港府威信和管治能力。

在沒有中方的因素下，港同盟會將自己訂位為反對黨的角色，但當港同盟認為中方介入香港的事務時，便會轉為積極扮演維護建制的角色，因為他們相信只有這樣，才能確保港府的自主性。中方大力反對這次機場平台撥款，很大程度是由於彭定康提出了政改方案，港同盟支持撥款，明顯是給予港府政治上的支持，促使英方在政改爭議中堅守立場。

港府最後竟然將撥款的數額由原來的 86.3億元，減至 66.99億元，削減了接近20億元。啓聯召集人李鵬飛表示：「我入局多年，也是第一次看到政府主動這樣大幅減少申請撥款金額。」最後，財委會花了6小時討論有關撥款，撥款在啓聯反對，港同盟及大部分獨立議員支持下，僅以兩票之微，獲得通過。這

是啓聯(自由黨)在所有機場撥款中投的唯一反對票，事後據聞中方曾游說啓聯反對撥款。

在 1994年6月的一次機場鐵路撥款中，三大政黨均去信政府要求公佈第四個機場財務方案。這種公布財務方案內容的遊戲，在 1994年1月的臨機局撥款中亦曾經玩過，當時財政司在財委會答允各政黨的要求，公開第三個財務方案的注資額，三大黨於是便支持撥款。荒謬的是，其實第三個財務方案早已被中方否決。

在這次機場鐵路撥款財委會上，財政司再次滿足各政黨的要求，公布第四個財務方案的注資額，三大黨亦欣然對撥款作出支持。自由黨對機場鐵路的立場是削減機鐵的造價，而港同盟的立場是反對大幅注資興建新機場及機場鐵路。但政府公布的第四個財務方案，非但沒有提及會削減機鐵造價，更大幅增加對機鐵興建的注資額。自由黨和港同盟都沒有因撥款申請違反本身政策立場而反對撥款。

及至 1994年7月，港府借中方暗示財務安排快將解決之際，決定向財委會一次過申請 150億元，主要用作興建機場客運大樓。如果將多次撥款視為重覆的遊戲，我們看到自由黨在絕大部分時間，都是第一個表態贊成撥款申請的政黨。這種先發制人的舉動可視為一種戰略行爲，直接減少其他政黨所能選取的行動領域，導致港同盟和匯點的威脅和要求不足為懼。在一片中英和解的氣氛下(事後發現並非事實)，雖然撥款申請有違港同盟及匯點反對大幅增加注資的政策立場，他們亦只是投棄權票。如果將這次撥款申請與 6月3日機場鐵路撥款申請作比較，可發現港同盟在涉及機場鐵路的撥款申請中，立場比較保守，主要原因是需兼顧機場鐵路途經青衣居民的利益。

### 政黨理性選擇分析

社會的政治和經濟結構設定了集體政治行爲的機會和制約，有論者認為這是一種社會結構所容許範圍以內的理性選擇 (Parametric Rationality)。(10) 立法局議員十分明白新機場財務談判這場遊戲，主要的參與者是中英兩國。議員只是充當評論員角色，而立法局在整個遊戲中並不是政策制定者，更缺乏制定政策的影響力，其主要功能是給予政策制度上的合法性。

各政黨都明白自己在立法局的力量有限，(11) 如果明知自己在議會內不是大多數，在投票時堅守原則的意義不大 (除非藉此作政治表態)，反而如果作靈活處理，可令對手在事前不能準確預測自己投票的傾向，從而增加自己在談判時的力量。

政黨的行為不但受宏觀政治結構所制約，同時與當時立法局內政治關係的對比、中英港勢力的均衡，以至其他政黨的策略運用有關。政治參與者在政治競爭中的微觀戰略，可視為戰略上的理性選擇 (Strategic Rationality)。(12)

政黨在撥款投票取向的主要決定因素，並不是本身的政策立場，而是當時中英雙方和其他政黨的政治取態。港府及各政黨均在玩一種不斷互相猜測動向的遊戲。各方面都在追求各自最大的效用，不會隨便幹過分瘋狂、出其不意的事情。除非是逼不得已，都不會採取過激的行為。而更為重要的是，他們意識到就算採取激烈的行動，對最後的結果也不會有太大的影響，並不會真正影響撥款申請最後獲得通過。

此外，各政黨均盡量避免負上任何阻礙新機場工程興建的責任，特別是在重大工程已逐步開展的時候。政黨很難知道每次撥款民意的傾向，但卻往往假設大部分市民都希望新機場能早日完成。

當然，由於各項新機場的撥款，均須由立法局審批，政黨會在適當的時候，向市民出交代，顯示一下本身為民請命的使命。但因為本身力量有限和不希望負上重大的政治責任，於是政黨經常向政府提出一些很容易滿足的條件(公布財務方案內容)，為本身支持撥款申請尋找「合理」的理由。

政策立場原則並非議員的行為的主要基準，更為重要的反而是一種戰略上的理性行為。

#### 註釋:

1. 見 Nelson W. Polsby, "Legislatures," in F. I. Greenstein & N. W. Polsby, (eds.), *Handbook of Political Science V*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975, pp.227-96.
2. 見 Philip Norton, "Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as A Policy Influencer," in P. Norton, (ed.), *Legislatures*, Oxford: Oxford U. Press, 1990, pp.177-80.
3. 見 Norman Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, Hong Kong: Oxford U. Press, 1991, pp.134-7.
4. 根據立法局財務委員會90/91年度、91/92年度及92/93年度報告書統計所得。
5. 參閱 David Robertson, *A Theory of Party Competition*, London: John Wiley & Sons, 1976.
6. 見 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957, p.28.
7. 有關論述，可參閱余赴禮 "從「公選」理論看香港政黨政治活動" 《信報財經月刊》，1994年9月，10至13頁。



8. 見 John C. Wahlke, Heine EuLau, William Buchanan & LeRoy C. Ferguson, *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, New York: John Wiley, 1962；中文論述，參閱劉江華《民意代表、代表民意？》香港：廣角鏡，1991。
9. 這種現象不單出現在新機場各項撥款審批過程中，其他事例包括1994年6月政制方案投票出現港同盟與許賢發的選票交易事件、1994年10月施政報告自由黨與民主黨的投票行爲，以及1994年年底的劉千石離職事件。
10. 見鄒讜，"從傳統權威政治系統到現代全能主義政治系統"，收入鄒讜《二十世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動角度看》，香港：牛津大學出版社，1994，206至212頁。
11. 立法局在1991年首次進行直選後，局內出現黨派政治，自由黨有 15位議員(前身啓聯有 19位議員)，港同盟則有 13位議員，匯點有 4位議員，而民協及民建聯各自有 1位議員。局內仍有 3位官守議員及其他 23位無黨派議員。各政黨在立法局內均未能擁有超過過半數的議席。局內其他無黨派議員，特別是委任議員，可以說是完全支持港府提出的各項新機場撥款申請。港府利用官守議員的三票，再遊說到其他無黨派議員的支持，只要局內兩大政黨不同時反對撥款，港府永遠是穩操勝算。
12. 同註 10，212至216頁。